

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistim Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹

Asumsi dasar otonomi daerah adalah membangun sistem pemerintahan yang berdasarkan pada kemauan politik (*political will*) untuk menyerahkan pengelolaan daerah kepada pemerintah lokal atau daerah yang lebih memahami persoalan-persoalan, kebutuhan dan karakter masyarakat yang berada di daerah tersebut. Upaya mendekatkan fungsi pelayanan kepada masyarakat yang dengan demikian menghasilkan kebijakan-kebijakan pro-rakyat. Tujuan otonomi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat.²

Sebagai bagian dari tuntutan reformasi, otonomi daerah dianggap penting terutama bagi daerah yang kaya akan sumber daya alam. Pemanfaatan sumber daya alam berupa hasil pertambangan dianggap sebagai upaya daerah untuk mengelola

kekayaannya secara mandiri serta mendapatkan sumber pendapatan daerah yang dapat

¹ HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia (Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, Jakarta: Rajawali Pers, 2005, hlm: 425

² HAW Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009, hlm 22.

digunakan untuk melaksanakan pembangunan di daerahnya. Respon atas tuntutan tersebut pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah telah mendesentralisasikan urusan Pertambangan, energi dan sumber daya mineral ke daerah.

Pada saat masih digunakannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan dalam pengelolaan sumber daya alam khususnya bidang pertambangan adalah kewenangan Pemerintah Daerah. Kewenangan dalam pemberian izin diserahkan kepada pemerintah daerah (provinsi, kabupaten/kota) dan pemerintah pusat sesuai dengan kewenangannya. Dimulai sejak 15 Oktober 2004, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengelola dan memanfaatkan galian tambang bagi kesejahteraan rakyat di daerah.

Kewenangan pemerintah daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan adanya kewenangan pengelolaan pertambangan tujuannya agar pengelolaan tersebut tidak selalu terpusat, sedangkan yang mengetahui keadaan dan kegiatan yang nyata adalah pemerintahan daerah. Di samping itu kewenangan tersebut juga untuk menciptakan ketertiban, keteraturan, dan kedamaian dalam pengelolaan pertambangan.

Kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya alam serta kewenangan pemberian izin tercantum dalam pasal 17 ayat (1) dan (2) Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah.

- 1) Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah dan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi:
 - a. kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian;
 - b. bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya; dan

- c. penyerasian lingkungan dari tata ruang serta rehabilitasi lahan.
- 2) Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi:
 - a. Pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah;
 - b. Kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah; dan
 - c. Pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Selain itu pasal 3 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 menjelaskan bahwa “Pemerintah daerah sebagaimana yang dimaksud pada 2 ayat (3) adalah:

- a. Pemerintah daerah provinsi yang terdiri dari pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi
- b. Pemerintah daerah kabupaten/kota terdiri dari pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota

Kewenangan pemerintah daerah baik itu provinsi maupun kabupaten dalam pengelolaan tambang mineral dan batubara di daerah dapat dilihat dari kewenangan pemerintah daerah untuk menentukan terbit tidaknya suatu izin pertambangan. Pertambangan sendiri bukan barang baru dalam kegiatan ekonomi di Indonesia, pengaturan terkait pertambangan sudah berlangsung sejak lama, bahkan sejak kehadiran pemerintah kolonial. Aturan formal yang pertama dikeluarkan oleh pemerintah kolonial Belanda disebut *indische mijnwet* 1899.³ Namun kegiatan pertambangan berlangsung justru sepuluh tahun pasca dikeluarkannya aturan tersebut. Boleh jadi hal ini terjadi setelah diterbitkannya pula *mijnordonantie* (ordonansi pertambangan) pada tahun 1907 dan 1918.⁴ Kemudian *Mijnordonantie* dicabut dan diperbarui menjadi *Mijnordonantie* 1930 dan berlaku mulai 1 Juli 1930, yang mana tidak lagi mengatur

³ Otong Rosadi, *Pertambangan Dan Kehutanan Dalam Perspektif Cita Hukum Pancasila; dialektika dan keadilan sosial*, Jakarta: Thafa Media, 2012, hlm 28.

⁴ *Ibid.*

tentang pengawasan keselamatan kerja pertambangan tetapi diatur sendiri dalam *Mijn Politie Reglemen* dengan Staablad 1930 Nomor 314.⁵

Pengaturan pengusahaan pertambangan adalah bagian dari pelaksanaan penguasaan negara atas pertambangan. Pengaturan ini dilakukan oleh pemerintah dengan tujuan agar pengusahaan bahan galian memberikan manfaat bagi rakyat dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁶ penguasaan negara dalam lingkup pengusahaan (hak pengusahaan) dapat dilimpahkan kepada badan hukum swasta atau perorangan dalam wilayah hukum pertambangan indonesia dengan suatu kuasa pertambangan (KP), Kontrak Karya (KK) atau perjanjian kerjasama.⁷ Sejak keberadaan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Mineral dan Batu Bara (selanjutnya disebut UU Minerba) maka kegiatan pertambangan mineral batu bara yang dilakukan oleh setiap orang atau perusahaan harus didasarkan pada Izin Usaha Pertambangan (IUP) berdasarkan Pasal 1 angka 6 sebagai izin untuk melaksanakan usaha pertambangan.

Setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda), sebagaimana Pasal 14 ayat (1) menyatakan : “Penyelenggaraan urusan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi”. Berdasarkan bunyi pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa pemerintah kabupaten/kota tidak lagi diberi wewenang dengan segala yang berkaitan dengan kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral, semua menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi. Pada undang- undang ini, juga tidak

⁵ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Presss, Yogyakarta, 2004, hlm. 64

⁶ Adrian Sutedi, *Hukum Pertambangan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm 26.

⁷ *Ibid*, hlm 25.

atur kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam Penerbitan IUP. Hal ini jelas dapat dilihat dari matriks pembagian urusan konkuren antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Sehingga dengan berlakunya UU Pemda, telah mereduksi kewenangan pemerintah kabupaten/kota terutama dalam hal penerbitan IUP diwilayah administratifnya.

Perubahan kewenangan pemerintah provinsi dalam hal pengelolaan sumber daya alam terutama bidang pertambangan dari Undang-Undang Pemerintahan Daerah menimbulkan konsekuensi terutama terhadap pembagian urusan kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten.

Meskipun UU Minerba sebagaimana menurut Pasal 37 huruf (a) dan (b) bahwa:

- a. Izin Usaha Pertambangan (IUP) diberikan oleh bupati dan walikota apabila WIUP (Wilayah Izin Usaha Pertambangan) berada dalam satu wilayah kabupaten
- b. IUP diberikan oleh gubernur apabila WIUP berada pada lintas wilayah kabupaten/kota setelah mendapat rekomendasi bupati dan walikota setempat

Tetap memberikan kewenangan bupati/walikota untuk memberikan IUP diwilayah kabupaten/kota dan kewenangan tersebut belum beralih kepada gubernur dan kewenangan gubernur tetap sebagaimana mestinya. Akan tetapi dengan adanya perbedaan pengaturan kewenangan pemberian izin usaha pertambangan mineral-batubara antara UU Pemda dengan UU Minerba tentu saja hal seperti ini tentu saja sangat mempengaruhi pelaksanaan pengalihan kewenangan dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi sebab didalam UU pemda sendiri sebagaimana dalam dinyatakan pada pasal 14 ayat (1) bahwa “Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi”. Kemudian dilanjutkan pada Pasal 15 ayat (1) bahwa “Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara

Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini”. Dihubungkan dengan Provinsi Sumatera Barat sebagai salah satu unit pemerintahan daerah provinsi di Indonesia, yang tentu saja juga merasakan dampak dari peralihan kewenangan bidang energi sumber daya mineral terkhusus pertambangan dari pemerintah kabupaten ke pemerintah Provinsi.

Apalagi Sumatera Barat memiliki komoditi pertambangan berupa batubara, pasir besi, biji timah, bijih nikel, bijih tembaga, bijih bauksit, bijih mangan, bijih emas dan perak, yodium, belerang, dan fosfor serta bahan galian batuan.⁸ Semua komoditi pertambangan tersebut tersebar di berbagai kabupaten di Provinsi Sumatera Barat.

Dengan terdiri dari sepuluh Kabupaten yakni kabupaten Agam, Pasaman, Pasaman Barat, Dharmasraya, Solok, Solok Selatan, Pesisir Selatan, Lima Puluh Kota, Sijunjung dan Kota Sawahlunto yang memiliki perusahaan bidang pertambangan menjadikan Sumatera Barat sangat menjanjikan sebagai sentra komoditi pertambangan. Berdasarkan peta wilayah Izin Usaha Pertambangan Mineral Logam dan Batubara di Sumatera Barat yang dikeluarkan oleh Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Sumatera Barat adalah sekitar 115 IUP yang tersebar di sepuluh kabupaten tersebut.⁹

Dengan telah beralihnya kewenangan dari kabupaten ke Pemerintah Provinsi maka penyebaran wilayah Izin Usaha Pertambangan di Sumatera Barat selanjutnya tidak lagi dalam wewenang masing-masing kabupaten. Pengalihan tersebut dilakukan

⁸ Komoditi bahan tambang di Sumatera Barat, www.sumbarprov.go.id di akses pada tanggal 8 februari 2018

⁹ Berdasarkan Surat Balasan atas Permohonan data oleh Perkumpulan Qbar melalui PPID

untuk melaksanakan amanat Pasal 404 Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa serah terima personel, pendanaan, sarana dan prasarana, serta dokumen (P3D) sebagai akibat pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota yang diatur berdasarkan undang-undang ini dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak undang-undang ini diundangkan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dikemukakan sebelumnya, maka dalam proposal penelitian ini penulis mengungkapkan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kewenangan pemberian izin usaha pertambangan mineral-batubara dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014?
2. Bagaimanakah implementasi peralihan kewenangan pemberian izin usaha pertambangan mineral-batubara oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penulis dalam melakukan penelitian adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana kewenangan pemberian izin usaha pertambangan mineral-batubara pemerintah provinsi menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014
2. Untuk mengetahui bagaimana implementasi perubahan kewenangan pemberian izin usaha pertambangan mineral-batubara oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014

The logo of Universitas Andalas is a large, stylized emblem in the background. It features a green tree with a red flame-like shape at its base, set against a yellow sunburst. The text 'UNIVERSITAS ANDALAS' is written in a banner at the top, and 'UNTUK KEDAJAAN BANGSA' is written in a banner at the bottom.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan nantinya, akan memberikan manfaat baik input penulis sendiri maupun output. Penulis mengidentifikasinya dalam 2 bagian yaitu:

1) Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat menyumbangkan pemikiran-pemikiran, membuka wawasan guna perkembangan disiplin ilmu hukum tata negara itu bagaimana pengalihan kewenangan pemberian izin usaha pertambangan mineral-batubara oleh pemerintah provinsi berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 serta kemampuan berpikir dalam melahirkan pandangan-pandangan baru atau penyempurnaan teori serta pemikiran yang telah ada.

2) Manfaat Praktis

Diharapkan hasil penelitian ini bermanfaat bagi berbagai pihak khususnya yang terkait dalam pengalihan kewenangan pemberian izin usaha pertambangan mineral-batubara oleh pemerintah provinsi berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

E. Kerangka Teori dan Konseptual

I. Kerangka Teori

1. Teori Otonomi Daerah

Otonomi dapat mengandung beberapa pengertian sebagai berikut:¹⁰

- a. Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk “tidak” dikontrol oleh pihak lain ataupun kekuatan luar.
- b. Otonomi adalah bentuk “pemerintahan sendiri” (*self-government*), yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri.
- c. Pemerintah sendiri yang dihormati, diakui dan dijamin tidak adanya kontrol oleh pihak lain terhadap fungsi daerah (*local or internal affair*) atau terhadap minoritas suatu bangsa.
- d. Pemerintahan otonomi memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun dalam tujuan hidup secara adil

Secara global, isu mengenai otonomi daerah banyak mengemuka di negara-negara utamanya menyangkut persoalan penyebaran kekuasaan (*dispersion of power*) sebagai manifestasi riil dari demokrasi. Dengan kata lain, otonomi daerah sebagai manifestasi demokrasi pada hakekatnya merupakan penerapan konsep teori “*areal division of power*” yang membagi kekuasaan secara vertikal suatu negara, sehingga menimbulkan adanya kewenangan penyelenggaraan pemerintahan di satu sisi oleh Pemerintah Pusat, sedangkan di sisi lain dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah.¹¹

¹⁰ Mhd. Shiddiq, *Perkembangan Pemikiran Dalam Ilmu Hukum*, Jakarta; Pradnya Paramita, 2003, hlm 168.

¹¹ Abdul Gafar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003, hlm 76.

Pelaksanaan otonomi daerah dipengaruhi oleh faktor-faktor yang meliputi kemampuan dalam pelaksanaan, kemampuan dalam keuangan, ketersediaan alat dan bahan, dan kemampuan dalam berorganisasi. Otonomi daerah tidak mencakup bidang-bidang tertentu, seperti politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter, fiskal, dan agama. Bidang-bidang tersebut tetap menjadi urusan pemerintah pusat. Pelaksanaan otonomi daerah berdasar pada prinsip demokrasi, keadilan, pemerataan, dan keanekaragaman.

Porsi otonomi daerah menurut laica tidak cukup dengan wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab, tetapi juga harus diwujudkan dalam format otonomi yang seluas-luasnya.¹² Sementara Soehino berpandangan bahwa cakupan otonomi seluas-luasnya bermakna penyerahan urusan sebanyak mungkin kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangga sendiri.¹³ Otonomi nyata berarti menangani urusan pemerintah dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah.¹⁴

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan, jauh dari praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme serta adanya perimbangan keuangan

¹² Laica Marzuki dalam Agus Salim Andi Gadjong, *pemerintahan daerah kajian politik dan hukum*, Bogor: Ghalia, 2007, hlm 109.

¹³ Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Yogyakarta; Liberty, 1980, hlm 50.

¹⁴ *Ibid.*

pemerintah pusat dan daerah.¹⁵Kebijakan otonomi dan desentralisasi kewenangan ini dinilai sangat penting terutama untuk menjamin agar proses integrasi nasional dapat dipelihara dengan sebaik-baiknya. Karena dalam sistem yang berlaku sebelumnya, sangat dirasakan oleh daerah-daerah besarnya jurang ketidakadilan struktural yang tercipta dalam hubungan antara pusat dan daerah-daerah.

Otonomi yang bertanggungjawab berarti penyelenggaraan otonomi harus benar-benar sejalan dengan tujuan diberikannya otonomi, yaitu pemberdayaan daerah dan peningkatan kesejahteraan rakyat.¹⁶Dalam relasi negara-masyarakat (*state-society*) dalam praktik otonomi daerah esensinya yang harus dimaknai adalah terjadinya komunikasi dua arah antar dua aktor tersebut dalam upaya menghadirkan pelayanan publik yang lebih baik. Orde Baru yang cenderung menggunakan paradigma *structural approach* (daerah betingkat) justru menafikan suara masyarakat tersebut.¹⁷

Otonomi daerah seharusnya dipandang sebagai suatu tuntutan yang berupaya untuk mengatur kewenangan pemerintahan sehingga serasi dan fokus pada tuntutan kebutuhan masyarakat dengan demikian otonomi daerah bukanlah tujuan tetapi suatu instrument untuk mencapai tujuan.¹⁸Dapat disimpulkan bahwa pemerintah Indonesia

¹⁵ *Ibid*, hlm 8.

¹⁶ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Desa Secara Langsung*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005, hlm 4-6.

¹⁷ Syarif Hidayat, “Desentralisasi, Otonomi Daerah, dan Transisi Menuju Demokrasi : Masukan untuk UU No. 32 Tahun 2004, Paper Presented at Seminar Revisi Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004, Jatinangor-Jawa Barat, 21 Juni 2010, hlm 8.

¹⁸ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah; Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal & Tantangan Global*, Jakarta: Rinneka Cipta, 2002 hlm 6-7.

melaksanakan politik desentralisasi dan memberikan hak-hak otonomi kepada daerah disamping tetap menjalankan politik dekonsentrasi¹⁹

2. Teori Kewenangan

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah.²⁰

Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu hukum, kewenangan (wewenang), keadilan, kejujuran, kebijaksanaan dan kebajikan.²¹

Dalam definisi wewenang menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah Pasal 1 angka 5 bahwa Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

¹⁹ E. Koswara, *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Jakarta: Yayasan Pariba, 2001, hlm 13.

²⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998, hlm. 35-36

²¹ Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 1998, hlm. 37-38

Menurut H.D Stout sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik.²²

Dalam ketatanegaraan dikenal jenis pelimpahan wewenang yaitu atribusi, delegasi dan mandat.²³ Atribusi Dalam Kamus Istilah Hukum Belanda Indonesia dikatakan atribusi (*attributie*) bermakna pembagian (kekuasaan), seperti kata *attribute van rechtsmacht* mengandung arti pembagian kekuasaan kepada berbagai instansi (*absolute competentie* atau kewenangan mutlak lawan dari *distributie van rechtsmacht*).²⁴ Substansi atribusi adalah menciptakan suatu wewenang dimaksudkan untuk melengkapi organ pemerintahan dengan penguasa pemerintah dan wewenang-wewenangnya.²⁵ Kewenangan atribusi hanya dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang (legislator) yang orisinil. Hal yang sama, seperti tertuang dalam *Algement Bepalinge van Administratief Recht*, kewenangan atribusi yaitu undang-undang (dalam arti material) menyerahkan wewenang-wewenang tertentu kepada organ tertentu.²⁶

²² Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada. 2013, hlm 71.

²³ Sebagaimana bunyi pasal 11 UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan bahwa “kewenangan diperoleh melalui atribusi, mandat dan atau delegasi”.

²⁴ N.E. Algra et. al., *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda Indonesia*, Jakarta: Binacipta, 1983, hlm.38.

²⁵ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah (Kajian Politik dan hukum)*, Bogor : Ghalia Indonesia, 2007 , hlm.101.

²⁶ Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 106.

Dalam teori kewenangan juga dikenal pelimpahan kewenangan dengan cara delegasi. Menurut Philipus M. Hadjon sebagaimana dikutip oleh Agussalim Andi Gayong, pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi terdapat syarat-syarat sebagai berikut :²⁷

- 1) Delegasi harus bersifat definitif, delegasi tidak dapat lagi menggunakan wewenang yang telah dilimpahkan.
- 2) Delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- 3) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- 4) Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan). Artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut
- 5) Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut

Mandat adalah suatu bentuk pemberian kewenangan oleh mandat dalam pergaulan hukum bersifat perintah. Menurut H.D. van Wijk Willem Konijnenbelt sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.²⁸ Jadi penerima mandat bertindak atas nama orang lain.

Menyangkut pembagian kewenangan dalam urusan pemerintahan tersebut secara konseptual dikenal tiga ajaran utama yakni ajaran *umum* (umum), *formil* (formil), dan *nyata* (riil). Di kalangan para sarjana, istilah yang diberikan terhadap pembagian urusan antara pusat dan daerah dalam konteks otonomi ternyata tidak sama. R. Tresna

²⁷ *Ibid*, hlm. 107.

²⁸ *Ibid*, hlm. 105.

menyebut dengan istilah “kewenangan mengatur rumah tangga”. Bagir Manan menyebut dengan istilah “sistem rumah tangga daerah, yang didefinisikan sebagai tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.”²⁹

II. Kerangka Konseptual

Pertambangan

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Mohammad Hatta merumuskan pengertian dikuasai oleh negara didalam pasal 33 UUD 1945 tidak berarti bahwa negara sendiri menjadi pemilik sekaligus pengusaha, usahawan atau *Ordernemer*³⁰. Lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal.³¹

Pasal tersebut menjadi dasar mengapa sektor pertambangan perlu diatur dan dikelola pula dalam sebuah peraturan khusus. Perkembangan pembangunan dalam Negara Indonesia dalam beberapa dekade selalu disertai dengan pola paradigma berpikir yang berbeda. Pada era orde baru, paradigma pembangunan yang digunakan adalah berfokus pada pertumbuhan ekonomi. Sejak dikeluarkannya UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Hukum Pertambangan, serta

²⁹ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pusataka Sinar Harapan, 1994, hlm. 26.

³⁰ Yance Arizona, *Konstitusionalisme Agraria*, Yogyakarta, STP Press, 2014, hlm 31.

³¹ *Ibid.*

diperlengkap dengan UU No. 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, semakin memperjelas bahwa penguasaan padat modal sangat dianjurkan untuk berperan dalam sektor pertambangan.

Pada Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 terdapat 2 (dua) jalur untuk melakukan kegiatan pertambangan yaitu kuasa pertambangan dan kontrak karya. Kontrak karya adalah jalur yang digunakan oleh calon investor asing untuk melakukan usaha pertambangan dimana kedudukan pelaku usaha pertambangan (investor asing) dengan Pemerintah menjadi sejajar. Sistem kontrak karya telah mulai diterapkan di Indonesia, yaitu sejak ditandatanganinya kontrak karya dengan PT Freeport Indonesia sampai saat ini.³²

Selanjutnya pada tanggal 23 November 2001 ditetapkan Undang- Undang Nomor 22 Tahun 2001 yang khusus mengatur tentang minyak dan gas bumi. Berselang beberapa tahun barulah pada tanggal 12 Januari 2009 disahkan Undang-Undang terbaru yang dianggap lebih sesuai dengan kebutuhan kondisi kekinian dibidang pertambangan khususnya tentang pertambangan umum yang terdiri atas 26 Bab dan 175 Pasal yaitu Undang- Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara.

Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara akan ada suatu perubahan yang besar dalam dunia pertambangan di mana yang menjadi pintu untuk melakukan kegiatan pertambangan adalah Ijin Usaha Pertambangan. Di dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara, kontrak karya telah dihapus dan diganti menjadi izin usaha pertambangan (IUP). Dengan adanya perubahan ini maka kedudukan pemerintah lebih tinggi,

³² Salim Hs, *Hukum Pertambangan Indonesia*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2005, hlm 5.

sehingga bisa melakukan pengawasan terhadap kegiatan pertambangan yang dilakukan oleh pelaku kegiatan pertambangan.

F. Metode Penelitian

1. Pendekatan dan sifat penelitian

Pendekatan masalah yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis-sosiologis yaitu pendekatan masalah dimana penulis melihat dan mengkaji peraturan perundang – undangan yang terkait yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kemudian menghubungkannya dengan kenyataan dalam Pengalihan Kewenangan pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) dari pemerintah kabupaten ke pemerintah provinsi.

2. Teknik dokumentasi bahan hukum

Data yang digunakan dalam penulisan guna mengumpulkan bahan penelitian diambil dari data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari bahan pustaka (data kepustakaan). Data sekunder ini terdiri dari :

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah dan berbentuk peraturan perundang-undangan.³³

Bahan hukum primer ini terdiri dari :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (setelah perubahan).
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- 3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

³³ Soerjono Soekanto, *Op..Cit*, hlm 63.

4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang
Pertambangan Mineral dan Batubara.

5) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang
Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah
Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberi penjelasan atau
keterangan mengenai bahan hukum primer yang berupa buku-buku yang
ditulis oleh para sarjana hukum, literatur hasil penelitian yang telah
dipublikasikan, jurnal-jurnal hukum, artikel, makalah, situs internet, dan lain
sebagainya.

c. Bahan hukum tertier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun
penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.³⁴

Bahan-bahan hukum tertier terdiri dari :

- 1) Kamus Hukum
- 2) Kamus Bahasa Indonesia

3. Alat pengumpulan bahan hukum

Dalam mengumpulkan data maka tindakan teknis yang dilakukan yaitu:

a. Observasi

Observasi merupakan suatu teknik penelitian awal atau pra penelitian yang
dapat memberikan gambaran umum atau awal dari suatu permasalahan yang
diteliti, sehingga dengan observasi ini didapatkan suatu pandangan awal di
lapangan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

b. Studi Dokumen

³⁴ *Loc. Cit*, hlm 63.

Studi dokumen merupakan suatu teknik pengumpul data yang dilakukan melalui data tertulis dengan menggunakan *content analysis*, yakni dengan cara menganalisis dokumen-dokumen yang penulis dapatkan di lapangan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.³⁵

c. Wawancara

Agar data yang diperoleh lebih konkrit, maka penulis melakukan teknik wawancara terhadap responden di lapangan. Wawancara yaitu teknik pengumpulan data dengan memperoleh keterangan lisan melalui tanya jawab dengan subyek penelitian (pihak-pihak) sesuai dengan masalah yang penulis angkat.³⁶

Penulis mewawancarai subjek penelitian dengan menggunakan teknik wawancara semi terstruktur atau tidak terpimpin yaitu wawancara tidak didasarkan pada suatu sistem atau daftar pertanyaan yang ditetapkan sebelumnya.³⁷ Namun dalam hal ini peneliti tetap mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan yang akan diajukan kepada subjek penelitian, tetapi tidak terlalu terikat pada aturan-aturan yang ketat guna menghindari keadaan kehabisan pertanyaan di lapangan nantinya. Pada teknik wawancara ini penulis melakukan komunikasi langsung dengan responden yang terkait dengan tema dari penelitian penulis

4. Pengolahan dan analisis bahan hukum

a) Pengolahan Data

Editing

³⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 2006, hal: 21

³⁶ Burhan Ashshofa, *Op. Cit*, hal: 95

³⁷ Soerjono Soekanto, *Op. Cit*, hal: 228

Teknik *editing* yaitu meneliti, menyesuaikan atau mencocokkan data yang telah didapat, serta merapikan data tersebut. Data yang telah tersusun, dikoreksi lagi, apakah data tersebut baik, dan mampu menunjang pembahasan masalah pada penelitian ini, serta terjamin kebenarannya, bila telah yakin dan mampu mempertanggungjawabkan data tersebut, baru kemudian dilakukan penyusunan data itu dalam pembahasan. Disamping itu peneliti juga menggunakan teknik *coding* yaitu meringkas hasil wawancara dengan para responden dengan cara menggolong-golongkan ke dalam kategori-kategori tertentu yang telah ditetapkan.³⁸

b) Analisis Data

Data yang telah diperoleh dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif yaitu analisis yang dilakukan tidak menggunakan angka-angka atau rumus statistik sebagaimana halnya penelitian kuantitatif, tetapi lebih kepada melakukan penilaian terhadap data yang ada dengan bantuan berbagai Pertauran Perundang-undangan, literatur atau bahan-bahan yang berkaitan.

³⁸ Bambang Sunggono, Op. Cit, hal: 127

